

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Bab ini menjelaskan tentang acuan dasar yang berupa teori melalui berbagai hasil penelitian sebelumnya. Tujuan dan manfaat dari penelitian terdahulu adalah sebagai data pendukung yang memperluas kajian referensi bagi penulis. Fokus penelitian terdahulu yang dijadikan acuan adalah terkait dengan masalah formulasi kebijakan publik. Oleh karena itu, terdapat beberapa tulisan yang sebelumnya pernah mengkaji formulasi kebijakan publik, di dalamnya mengulas tentang berbagai permasalahan. Untuk memudahkan pemahaman, dapat diurai pada tabel berikut:

Tabel 2.1.

Tinjauan Penelitian Terdahulu

NO	Nama Peneliti	Judul	Hasil Penelitian	Persamaan dan Perbedaan
1.	Akmal Lageranna, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar (2013)	Pelaksanaan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (Corporate Social Responsibility/CSR) pada Perusahaan Industri Rokok (Studi pada PT Djarum Kudus, Jawa Tengah)	Program CSR yang dilakukan oleh pihak perusahaan mampu memberikan manfaat untuk masyarakat dan kemanusiaan. Program CSR mampu dijalankan sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.	Perbedaan pada penelitian ini yaitu lebih banyak mengulas mengenai perundang-undangan perseroan. Persamaannya pada salah satu teori penelitian yang digunakan, yaitu teori <i>stakeholder</i> .
2.	Windo Harjoin, Mahasiswa Fisip Universitas Sumatera Utara, Medan (2014)	Corporate Social Responsibility dan Citra Perusahaan (Studi Korelasional Mengenai Pengaruh	Implementasi CSR sangat diperlukan bukan hanya sebagai bentuk <i>charity</i> , melainkan tanggung	Perbedaannya pada penelitian ini menggunakan metode penelitian kuantitatif. Persamaannya yaitu

		Implementasi Corporate Social Responsibility (CSR) Terhadap Citra PT. Tirta Sibayakindo di Mata Masyarakat Desa Doulu Dalam dan Desa Doulu Pasar Kecamatan Berastagi)	jawab perusahaan terhadap masyarakat sekitar. Program CSR seharusnya diberikan kepada masyarakat yang benar-benar merasakan dampak dari industrialisasi.	pada fokus penelitiannya yakni mengenai Corporate Social Responsibility.
3.	Amirul Mustofa, Mahasiswa Fisip Universitas Negeri Padang (2010)	Analisis program <i>Corporate Social Responsibility</i> CSR dalam Pembangunan Berkelanjutan di Jawa Timur dengan Perspektif <i>Policy Governance</i>	Bagi pemerintah, adanya keterlibatan CSR dalam pembangunan di berbagai bidang khususnya di masyarakat pinggiran atau termarginalkan sangat membantu kinerja pemerintah.	Perbedaan terletak pada pembahasan tentang menganalisis tentang CSR yang dilakukan di daerah terpencil. Persamaannya mengambil tema CSR dan menggunakan kualitatif
4.	Frans C. Singkoh, Mahasiswa Fisip Universitas Sam Ratulangi, Manado (2013)	Peran Elit Politik dalam Proses Penetapan Kebijakan Publik di DPRD Kota Manado	Peran elit politik sebagai pemberi legislasi dalam membuat Perda serta sebagai pemberi legitimasi dalam melaksanakan kontrol (pengawasan) atas jalannya penyelenggaraan pemerintah di daerah.	Perbedaannya yaitu penelitian ini lebih terfokus pada elit politik yaitu DPRD. Persamaan dari penelitian ini yaitu menggunakan metode penelitian kualitatif.
5.	Mariska R. Sundari, Mahasiswa Fisip Universitas Sultan Ageng Tirtayasa (2014)	Analisis Formulasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Serang Tahun 2010-2030 (Studi kasus pasal 29	Menganalisis kebijakan Perda yang tidak berjalan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan sebelumnya. Sehingga perlu adanya evaluasi kebijakan. Hasilnya tidak sesuai antara	Perbedaan terletak pada pembahasan yang banyak mengenai evaluasi terhadap sebuah kebijakan dan tidak menyinggung mengenai CSR. Persamaannya menggunakan metode penelitian kualitatif,

		tentang Ruang Terbuka Hijau)	Peraturan Daerah tentang Ruang Terbuka Hijau Provinsi Banten dengan Peraturan Daerah Ruang Terbuka Hijau Kota Serang.	dan menggunakan teori formulasi kebijakan.
6.	Shynta Anastasia Simbolon, Mahasiswa Fisip Universitas Sumatera Utara, Medan (2012)	Analisis Proses Perumusan dan Penetapan Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Medan	Penataan ruang wajib dilakukan di setiap Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Meningkatkan komitmen Pemerintah dengan melihat proses formulasi kebijakan yang dilakukan.	Perbedaan pada penelitian ini yaitu lebih banyak mengulas mengenai perundang-undangan tentang penataan ruang. Persamaannya pada pendekatan penelitian yang digunakan, yaitu kualitatif dan fokus pada pembangunan daerah.

Sumber: Diolah oleh Penulis, 2017.

Berdasarkan beberapa riset diatas, penelitian ini sangat berbeda dengan tulisan yang sudah disebutkan. Letak perbedaan yang paling nampak adalah, penulis lebih meneliti pada proses formulasi kebijakan yang dibuat pemerintah dalam proses berlangsungnya pembangunan di Kota Malang yang mengintegrasikan program CSR. Sedangkan pada penelitian terdahulu di atas lebih banyak mengulas tentang efektivitas dan evaluasi formulasi kebijakan yang telah dijalankan. Perbedaan lainnya, dalam penelitian ini menggunakan teori formulasi kebijakan sebagai acuan acuan untuk mengembangkan formulasi kebijakan integrasi CSR terhadap pembangunan daerah. Selain itu, wilayah penelitian yang dipilih yaitu Kantor Pemerintah Daerah Kota Malang sebagai subjek dalam pembuat kebijakan, juga merupakan pembeda diantara penelitian-penelitian terdahulu.

2.2 Teori Formulasi Kebijakan

Kebijakan publik secara umum merupakan suatu keputusan yang mengikat bagi orang banyak yang dibuat oleh pemegang otoritas publik, yaitu mereka yang menerima mandat dari orang banyak. Kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama dari kebijakan publik adalah pelayanan terhadap masyarakat. Menyeimbangkan peran negara yang memiliki kewajiban dalam menyediakan fasilitas dengan berbagai kepentingan kelompok dan masyarakat luas. Istilah kebijakan yang diterjemahkan dari kata *policy* memang selalu dikaitkan dengan keputusan pemerintah karena pemerintahlah yang memiliki wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat dan bertanggung jawab melayani kepentingan umum.

Banyak definisi dari para ahli untuk menjelaskan tentang arti kebijakan. Thomas Dye menyebutkan bahwa kebijakan merupakan pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*whatever governments choose to do or not to do*). Definisi ini dibuatnya dengan menghubungkan definisi lain dari David Easton, Lanswell dan Kaplan dimana “kekuasaan pengalokasian nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan”¹. Hal ini mengandung makna bahwa pemerintah merupakan lembaga yang mutlak dalam mengatur keseluruhan kehidupan bermasyarakat. Tidak ada organisasi lain yang dapat menggantikan wewenang selain pemerintah.

Rangkaian kata *Public Policy* memiliki tiga konotasi, yaitu pemerintah, masyarakat dan umum. Hal ini dapat dilihat dalam dimensi subjek, objek dan lingkungan dari kebijakan². Dalam dimensi subjek, kebijakan publik adalah kebijakan dari pemerintah, sehingga salah satu

¹ Zainal Abidin Said, *Kebijakan Publik*, (Salemba Humanika Jakarta:2012), hlm. 6

² *Ibid*, hlm. 7

ciri kebijakan tersebut terurai dalam teori yang dikemukakan oleh Thomas. Kebijakan dari pemerintahlah yang dapat dianggap sebagai kebijakan yang resmi, sehingga punya kewenangan untuk memaksa masyarakat agar mematuhi. Sedangkan dalam dimensi objek, dapat diartikan sebagai masalah apa yang muncul di masyarakat sehingga pemerintah harus membuat suatu kebijakan untuk mengaturnya. Kemudian dalam dimensi lingkungan, pengertian publik disini adalah masyarakat.

Tujuan dari kebijakan publik dapat dibedakan dari sisi sumber daya atau *resource*, yaitu antara kebijakan publik yang bertujuan men-*distribusi* sumber daya negara dan yang bertujuan menyerap sumber daya negara³. Tujuan kebijakan tersebut dapat dijelaskan melalui empat pemahaman berikut, yakni:

1. Pemahaman pertama, adalah *distributif* versus *absortif (redistributif)*. Kebijakan distributif misalnya sebuah kebijakan yang memberikan kewenangan untuk menguasai dan mengelola sejumlah sumber daya. Kebijakan redistributif, biasanya merupakan “koreksi” dari kebijakan distributif sebelumnya yang bersifat untuk menyeimbangkan kebijakan distributif.
2. Pemahaman kedua, adalah *regulatif* versus *deregulatif*. Kebijakan *regulatif* bersifat mengatur dan membatasi, misalnya kebijakan tarif, kebijakan pengadaan barang dan jasa dan kebijakan HAM. Sedangkan kebijakan deregulatif bersifat membebaskan, seperti kebijakan privatisasi, kebijakan penghapusan tarif dan sebagainya.
3. Pemahaman ketiga, *dinamisasi* versus *stabilisasi*. Kebijakan dinamisasi adalah kebijakan yang bersifat menggerakkan sumber daya nasional untuk mencapai tujuan tertentu yang

³ Nugroho Dwidjowijoto Riant, *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang*, (PT. Elex Media Komputindo Jakarta:2006), hlm. 37

dikehendaki. Misalnya kebijakan desentralisasi. Sifat kebijaksanaan stabilisasi adalah mengerem dinamika yang terlalu cepat agar tidak merusak sistem yang ada, baik sistem politik, keamanan, ekonomi maupun sosial. Kebijakan ini misalnya kebijakan pembatasan transaksi valas, kebijakan keamanan negara.

4. Pemahaman keempat, kebijakan yang *memperkuat negara* versus *memperkuat pasar*.

Kebijakan yang memperkuat negara adalah kebijakan yang mendorong lebih besarnya peran negara. Misalnya kebijakan tentang pendidikan nasional yang menjadikan negara sebagai pelaku utama pendidikan nasional daripada publik. Sementara kebijakan yang memperkuat pasar adalah kebijakan yang mendorong lebih besarnya peran publik atau mekanisme pasar daripada peran negara. Misalnya kebijakan privatisasi BUMN, kebijakan perseroan terbatas, dan lain-lain.

Dengan demikian, kebijakan publik selalu mengandung multifungsi untuk menjadikan kebijakan itu adil dan seimbang dalam mendorong kemajuan hidup bersama. Dukungan terhadap sebuah kebijakan didapat dari masyarakat. Oleh sebab itu, masyarakat harus menjadi subjek utama dari pembuatan sebuah kebijakan. Karena masyarakat adalah yang paling utama terkena dampak langsung dari sebuah kebijakan yang dirumuskan pemerintah. Meskipun pemahaman ini penting, namun hal yang lebih penting bagi pemerintah adalah, perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan.

Perumusan atau formulasi kebijakan merupakan sebagian tahapan dalam proses kebijakan publik. Karena implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai, disamping itu kegagalan suatu kebijakan dalam

mencapai tujuan sebagian besar bersumber pada ketidaksempurnaan pengolahan tahap formulasi⁴. Aktivitas sektor formulasi sangat bergantung pada interaksi peranan antar penguasa formal dan mitranya. Mereka saling mengintervensi, saling melobi dan saling mengadakan *bargaining*.

Adapun menurut Nigro and Nigro, faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan adalah:

1. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar.

Walaupun ada pendekatan formulasi kebijakan dengan nama “*rationale comprehensive*” yang berarti administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian rasional semata, tetapi proses dan formulasi kebijakan tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata, sehingga adanya tekanan dari luar ikut berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan.

2. Adanya pengaruh kebiasaan lama.

Kebiasaan lama organisasi seperti kebiasaan investasi modal, sumber-sumber dan waktu terhadap kegiatan suatu program tertentu cenderung akan selalu diikuti, meskipun keputusan-keputusan tersebut telah dikritik sebagai sesuatu yang salah sehingga perlu dirubah, apalagi jika suatu kebijakan yang telah ada dipandang memuaskan.

3. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi.

Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya, seperti dalam proses penerimaan atau pengangkatan pegawai baru. Seringkali faktor sifat-sifat pribadi pembuat keputusan berperan besar sekali dalam.

4. Adanya pengaruh kelompok dari luar.

Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan juga sangat berpengaruh, bahkan sering pula pembuatan keputusan dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman dari orang lain yang sebelumnya berada di luar proses formulasi kebijakan.

5. Adanya pengaruh keadaan masa lalu.

Pengalaman latihan dan pengalaman pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuat keputusan atau bahkan orang-orang yang bekerja di luar kantor pusat sering membuat keputusan yang tidak sesuai dengan keadaan di lapangan. Hal ini disebabkan karena adanya

⁴ Samodra, Wibowo, *Analisis Kebijakan Publik*, (Grafindo Jakarta: 1994), hlm. 2

kekhawatiran bahwa delegasi wewenang dan tanggung jawab kepada orang lain akan disalahgunakan⁵.

Membuat kebijakan publik, harus melalui metode yang demokratis, yang melibatkan para *stakeholder*, transparan, ada proses dialog publik, dan seterusnya. Setiap lembaga publik dan pejabat publik harus mengetahui bahwa terdapat ragam metode dalam merumuskan sebuah kebijakan dan mereka harus mampu mempergunakannya sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan di lapangan yang tetap mengacu pada membangun kebijakan publik demi kebutuhan dan kepentingan publik. Mengutamakan kepentingan bersama dan pemerintah berada pada titik teratas dalam pembuat keputusan.

Ada dua faktor yang menentukan keberhasilan dari suatu kebijakan. Kebijakan yang bermutu dilihat dari segi substansinya dan dari segi penerapannya, akan mampu diterima oleh masyarakat luas dan tercapainya segala tujuan yang diharapkan. Dua faktor tersebut diantaranya:

Pertama, mutu dari kebijakan dilihat dari substansi kebijakan yang dirumuskan. Hal ini dapat dilihat pada kebenaran mengidentifikasi masalah secara tepat. Artinya masalah yang diidentifikasi itu tidak hanya sekedar benar dalam arti masuk akal (*plausible*), tetapi juga dapat ditangani (*actionable*) dilihat dari berbagai sarana dan kondisi yang ada dan mungkin dapat diusahakan. Disamping itu, terdapat rumusan strategi yang tepat pula. Strategi yang dirumuskan didasarkan pada perhitungan berbagai alternatif secara keseluruhan dengan menggunakan berbagai kriteria .

Kedua, ada dukungan terhadap strategi kebijakan yang dirumuskan tanpa dukungan yang cukup, kebijakan tidak akan terwujud. Kebijakan boleh jadi bermutu, tetapi kurang mendapat dukungan dalam masyarakat. Sebaliknya, sebuah kebijakan mungkin memiliki dukungan yang cukup luas, tetapi kurang bermutu dilihat dari substansi suatu kebijakan. Yang baik dan berhasil adalah rumusan kebijakan yang bermutu dan dapat memperoleh dukungan dari masyarakat. Bertolak dari keperluan adanya mutu dan dukungan masyarakat, pertimbangan strategis yang selalu

⁵ Ibid, hlm. 47

meyertai para pembuat kebijakan adalah dengan menggunakan model formulasi kebijakan⁶.

Thomas R. Dye (1995) merumuskan model-model secara lengkap dalam sembilan model formulasi kebijakan (Nugroho; 2006, 74), yaitu⁷:

1. Model Kelembagaan (*institutional*)
2. Model Proses (*Process*)
3. Model Kelompok (*Group*)
4. Model Elit (*Elite*)
5. Model Rasional (*Rational*)
6. Model Inkremental (*Incremental*)
7. Model Teori Permainan (*Game Theory*)
8. Model Pilihan Publik (*Public Choice*)
9. Model Sistem (*System*)

Model-model diatas merupakan pilihan yang digunakan tentang bagaimana proses terbentuknya sebuah kebijakan. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan model proses sebagai ulasan lebih mendalam mengenai formulasi kebijakan. Model proses dari suatu kebijakan pemerintah dimaksudkan bahwa pengambilan kebijakan melalui suatu proses yang terdiri dari suatu rangkaian kegiatan politik (*political activities*). Rangkaian kegiatan politik yang dinamakan proses kebijakan (*policy process*) itu terdiri dari:

- a. Identifikasi masalah
- b. Perumusan usulan kebijakan
- c. Penetapan kebijakan (*policy legitimation*)
- d. Pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*)
- e. Penilaian kebijakan (*policy evaluation*)

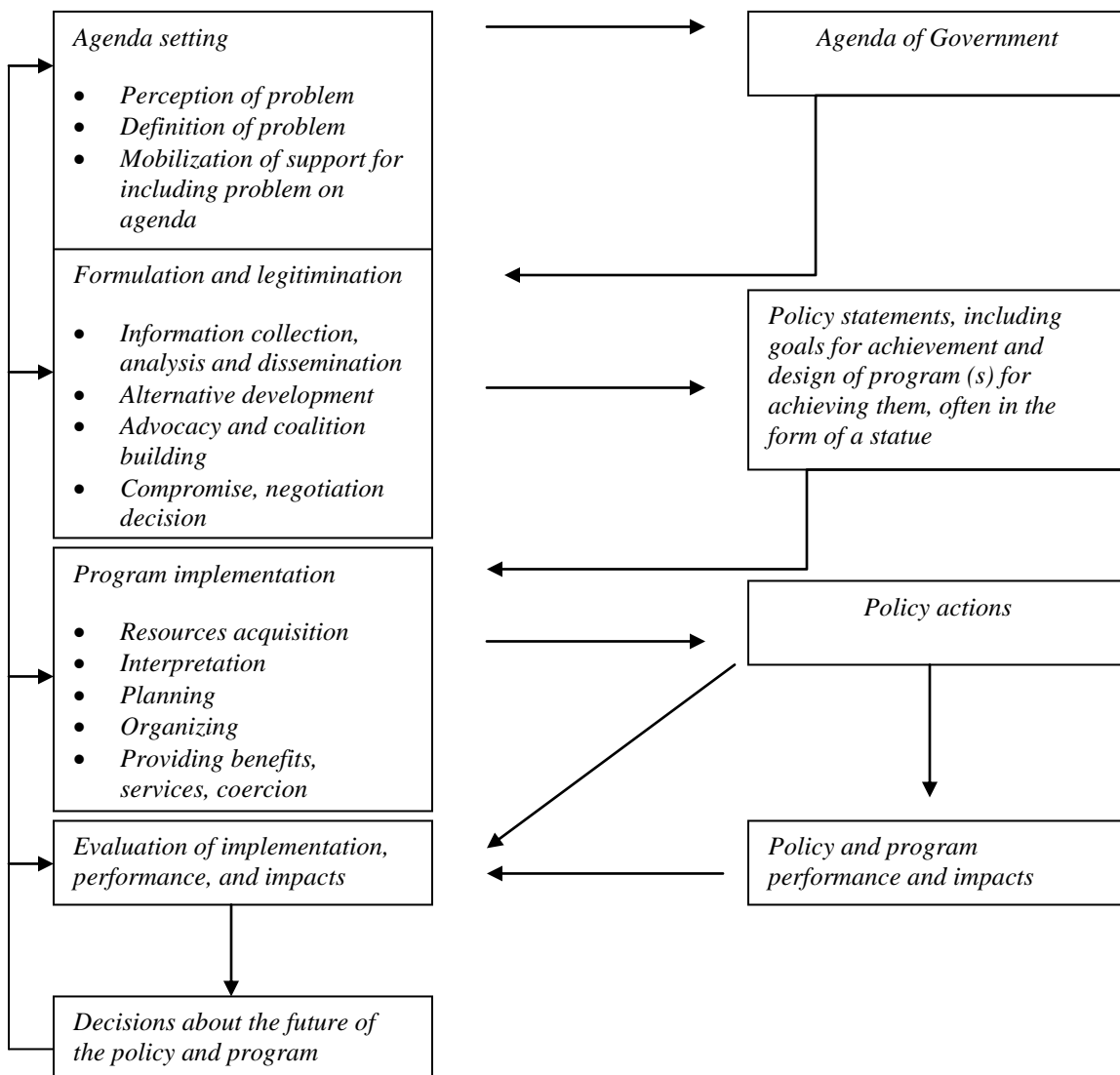
⁶ Said, Op.Cit hlm. 110

⁷ Nugroho Dwidjowijoto, Riant. 2006, *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, hlm. 74

Suatu kebijakan pemerintah dilihatnya sebagai hasil dari proses kebijakan atau suatu rangkaian kegiatan-kegiatan politik itulah, maka kebijakan itu disebut sebagai kebijakan model proses. Ripley kemudian menjelaskan lebih rinci mengenai gambaran proses pengambilan kebijakan sebagai berikut:

Bagan 2.1

Langkah-Langkah Pengambilan Kebijakan Menurut: Rendall B. Ripley



Sumber: Soenarko, 2003.

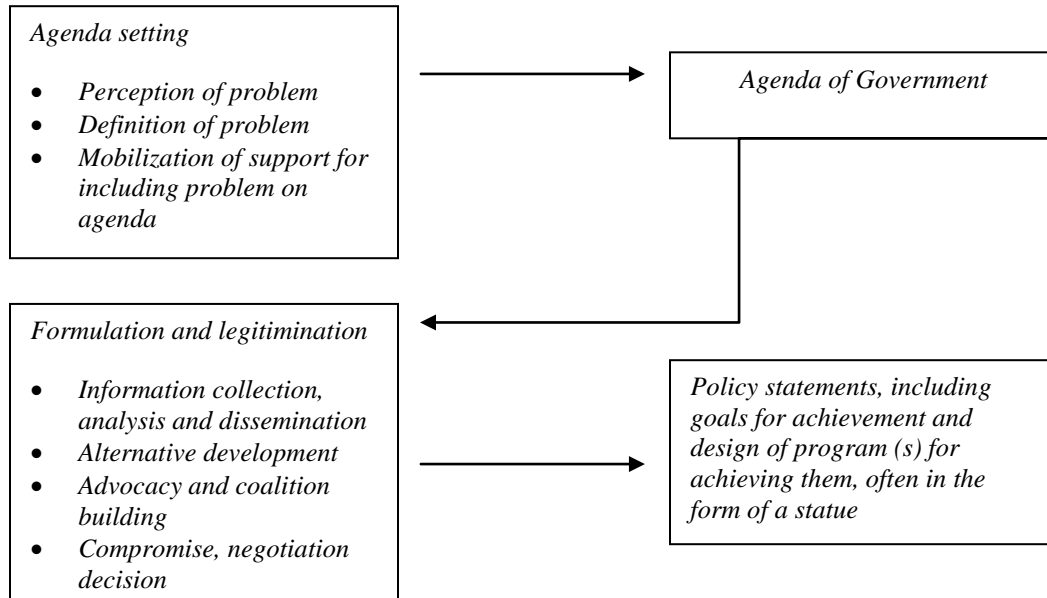
Berdasarkan pemaparan bagan diatas, proses perumusan suatu kebijakan merupakan langkah lanjutan setelah perumusan agenda. Pada taraf ini, bermacam alternatif strategi diperhitungkan dengan menggunakan kriteria-kriteria yang berdasarkan atas nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Sejauh mana suatu kebijakan berhasil dalam masyarakat sangat ditentukan oleh perumusan kebijakan ini.

Dalam membuat perumusan kebijakan, diperlukan penguasaan ilmu pengetahuan yang luas dan berkaitan dengan masalah yang timbul. Selain itu juga diperlukan kemampuan intuisi, yaitu kemampuan yang memiliki pengalaman dalam bidang tersebut. Bisa dari pengalaman pribadi atau pengalaman milik orang lain, kemudian diadaptasi dengan gaya sendiri.

Proses formulasi kebijakan yang dikemukakan Ripley diatas menggambarkan sebagian dari proses pengambilan keputusan. Formulasi dan legitimasi dijadikan dalam satu kolom yang berarti terdapat dua hal penting dalam proses terjadinya formulasi kebijakan. Kedua elemen tersebut menjelaskan tentang bagaimana proses agar terbentuknya sebuah keputusan. Turunan dari elemen tersebut kemudian akan dikembangkan menjadi pernyataan kebijakan, termasuk di dalamnya pencapaian program yang akan ditargetkan, desain program dan lain-lain.

Bagan 2.2

Proses Formulasi Kebijakan Menurut Ripley



Sumber: Soenarko, 2003.

Ripley menjelaskan secara rinci bahwa formulasi dan legitimasi merupakan dua hal yang sangat krusial. Disitulah letak pemikiran yang sebenarnya mengenai terbentuknya sebuah kebijakan yang efisien. Beberapa poin yang menjadi acuan untuk sebuah formulasi dan legitimasi dari kebijakan diantaranya adalah:

1. *Informasi Collection* (Mengumpulkan Informasi)

Memperoleh berbagai informasi terkait dengan permasalahan yang ada. Tahap ini merupakan awal dari sebuah formulasi kebijakan. Mengumpulkan informasi akan memudahkan pemerintah untuk membuat kebijakan yang sesuai dengan kondisi fisik wilayahnya. Tidak hanya itu,

informasi dibutuhkan juga untuk mempersiapkan berbagai kebutuhan terkait dengan pengembangan alternatif kebijakan.

2. *Alternative Development* (Pengembangan Alternatif)

Setelah memperoleh informasi sebanyak-banyaknya, maka tercipta berbagai alternatif yang telah disiapkan untuk membuat keputusan kebijakan. Banyaknya pilihan alternatif kebijakan akan memudahkan pemerintah untuk memilah-milah kebijakan mana yang sesuai untuk diterapkan.

3. *Advocacy and Coalition Building* (Membangun Advokasi dan Koalisi)

Pada tahap ini, Ripley ingin menjelaskan bahwa pemerintah melakukan aksi strategis dan terpadu yang dilakukan oleh individu maupun kelompok untuk memberi masukan ataupun permasalahan yang terkait kedalam rancangan dan rencana kebijakan. Advokasi dapat berarti membangun suatu basis pendukung terhadap kebijakan publik yang diambil guna menyelesaikan persoalan yang ada. Membangun kemitraan juga merupakan hal yang penting dalam tahap ini. Gabungan beberapa pihak terkait bisa memberikan berbagai masukan alternatif kebijakan.

4. *Compromise, Negotiation Decision* (Keputusan Kompromi dan Negosiasi)

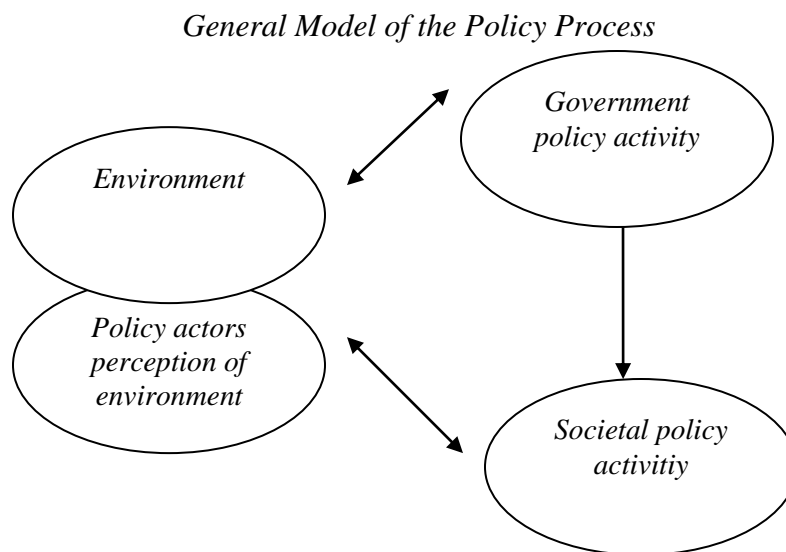
Selanjutnya melakukan tahap negosiasi dengan stakeholder terkait guna membicarakan apa saja yang akan dibutuhkan ketika implementasi kebijakan. Kompromi yang dilakukan antar stakeholder sangat menentukan bagi pemerintah, karena disinilah letak formulasi kebijakan yang sesungguhnya. Membangun kerjasama yang baik antar stakeholder mampu mewujudkan sebuah kebijakan yang berguna bagi masyarakat.

Keempat poin diatas sangat menentukan terjadinya pernyataan kebijakan, termasuk di dalamnya pencapaian program yang telah ditargetkan maupun desain yang telah disiapkan

untuk sebuah kebijakan. Langkah formulasi dan legitimasi setidaknya telah dilaksanakan sesudah agenda setting. Yakni setelah pemerintah membuat keputusan untuk memecahkan solusi bersama dengan pihak terkait. Selanjutnya akan dilaksanakan program implementasi kebijakan. Ripley juga menegaskan perihal empat unsur yang penting dalam pengambilan kebijakan. Diantaranya:

1. Lingkungan (*environment*)
2. Pengertian pelaku-pelaku kebijakan tentang lingkungan itu (*policy actors perceptions of environment*)
3. Kegiatan pemerintah (*government policy activity*)
4. Kegiatan masyarakat (*societal policy activity*)

Gambar 2.1



Sumber: Soenarko, 2003.

Dengan gambar diatas dapat diketahui maksud Ripley menampilkan lingkungan, yang dianggap penting karena pengaruhnya terhadap pelaku-pelaku kebijakan, yang biasanya pelaku-pelaku kebijakan akan berjalan dengan pengertiannya (*perception*) secara bebas (*independent*), namun sebagian mendapat pengaruh dari lingkungan itu.

Selanjutnya ditegaskan, bahwa dalam pengambilan kebijakan itu tidaklah hanya ditentukan oleh pemerintah saja, tetapi kegiatan politik masyarakat akan membantu pula pembentukan kebijakan pemerintah serta keberhasilannya kebijakan tersebut. Seperti yang telah disinggung diatas bahwa lingkungan sangat mempengaruhi pelaku aktor, Ripley mengemukakan “...*policy actors move on the basis of their own perceptions. These perceptions include some of the invironmental factors that analysts determine to be important*”⁸. Maksud dari pernyataan tersebut adalah pelaku-pelaku pembuat kebijakan bergerak atas dasar pengertian atau persepsinya. Persepsi ini meliputi pula faktor lingkungan yang dianggap penting oleh analisis tersebut.

The Word Business Council for Sustainable Development (WBCSD) dalam Wibisono mendefinisikan CSR atau tanggung jawab sosial perusahaan, sebagai “*Continuing commitment by Business to behave ethically and contribute to economic development while improving the quality of life the workforce and their families as well as of the local community and society at large*”. Dalam bahasa bebas kurang lebih maksudnya adalah, komitmen dunia usaha untuk terus menerus bertindak secara etis, beroperasi secara legal dan berkontribusi untuk peningkatan ekonomi, bersamaan dengan peningkatan kualitas hidup dari karyawan dan keluarganya sekaligus juga peningkatan kualitas komunitas lokal dan masyarakat secara lebih luas⁹.

Dari beberapa uraian diatas menunjukkan bahwa adanya keterkaitan antar sosial, ekonomi, lingkungan dan pembangunan membentuk sebuah kesatuan. Kegiatan tersebut

⁸ Ibid, hlm. 249

⁹ Wibisono, Yusuf, *Membedah konsep dan Aplikasi Corporate Social Responsibility (CSR)*, (Ashkaf Media Grafika Surabaya: 2007), hlm.7

merupakan wujud jaminan terhadap organisasi-organisasi pengelola bisnis yang mampu memberi dampak positif bagi masyarakat dan lingkungan, seraya memaksimalkan nilai bagi para *stakeholder*.

Kegiatan usaha tersebut mengintegrasikan ekonomi, lingkungan dan sosial kedalam nilai, budaya, pengambilan keputusan, strategi, dan operasi perusahaan yang dilakukan secara transparan dan bertanggung jawab untuk menciptakan masyarakat yang sehat dan berkembang¹⁰.

Untuk menjelaskan kecenderungan pengungkapan CSR dapat menggunakan pendekatan berlandaskan beberapa teori, yakni Teori Proses, Teori Stakeholder, Teori Legitimasi, Teori Kontrak Sosial, dan Teori Ekonomi Politik. Dalam penelitian ini penulis mengambil Teori Proses. *Stakeholder* adalah semua pihak, internal maupun eksternal, dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh perusahaan baik secara langsung maupun tidak langsung. *Stakeholder* merupakan pihak internal maupun eksternal, seperti: Pemerintah, perusahaan pesaing, masyarakat sekitar, lingkungan internasional, lembaga di luar perusahaan (LSM dan sejenisnya), lembaga pemerhati lingkungan, para pekerja perusahaan, kaum minoritas dan lain sebagainya keberadaannya sangat mempengaruhi dan dipengaruhi oleh perusahaan.

Selain itu, Jones, Thomas, dan Andrew (1999)¹¹ menyatakan bahwa pada hakikatnya *stakeholdertheory* mendasarkan diri pada asumsi, antara lain:

1. The corporation has relationship many constituency groups (stakeholders) that effect and are affected by its decisions.

¹⁰ Sukada, Sonny dan Jalal. 2008, Pelaporan Keberlanjutan: Alat Akuntabilitas dan Manajemen. Makalah yang disampaikan pada seminar dua hari, *Corporate Social Responsibility: Strategy, Management and Leadership*, Intipesan, diakses dari <http://google.csrindonesia.com> pada 2 Oktober 2015.

¹¹ Hadi dan Noor. 2011, *Corporate Social Responsibility*, (Graha Ilmu Yogyakarta:2011), hlm. 94

2. *The theory is concerned with nature of these relationship in terms of both processes and outcomes for the firm and its stakeholder.*
3. *The interest of all (legitimate) stakeholder have intrinsic value, and no set of interest is assumed to dominate the others.*
4. *The theory focuses on managerial decision making.*

Dari pemaparan teori *stakeholder* diatas, maka dapat disimpulkan bahwa perusahaan yang bersangkutan memiliki hubungan dengan banyak stakeholder yang mempengaruhi dan dapat dipengaruhi. Teori tersebut lebih memperhatikan bagaimana hubungannya dengan alam dan lingkungan sosialnya dimana dalam proses tersebut memberikan hasil akhir yang menguntungkan bagi kedua pihak, yakni perusahaan dan *stakeholder*. Teori ini fokus pada pengambilan keputusan secara manajerial, dan bentuk legitimasi yang ada pada setiap stakeholder memberikan nilai yang mutlak sehingga bisa mendominasi sebuah perusahaan.

Semua *stakeholder* memiliki hak untuk memperoleh informasi mengenai aktivitas perusahaan yang memengaruhi mereka. Pada awalnya, pemegang saham sebagai satu-satunya *stakeholder* perusahaan. Pandangan ini di dasarkan pada argumen yang disampaikan Friedman (1962) yang mengatakan bahwa tujuan utama perusahaan adalah untuk memaksimalkan kemakmuran pemiliknya. Namun demikian, Freeman (1983) tidak setuju dengan pandangan ini dan memperluas definisi *stakeholder* dengan memasukkan konstituen yang lebih banyak, termasuk kelompok yang tidak menguntungkan (*adversarial group*) seperti pihak yang memiliki kepentingan tertentu dan Pemerintah (Ghozali dan Chariri, 2007:409). Tujuan utama dari teori *stakeholder* adalah untuk membantu manajemen perusahaan dalam

meningkatkan penciptaan nilai sebagai dampak dari aktivitas-aktivitas yang dilakukan dan meminimalkan kerugian yang mungkin muncul bagi *stakeholder*¹².

Jika diperhatikan secara seksama dari definisi diatas maka telah terjadi perubahan mengenai siapa saja yang termasuk pengertian *stakeholder* perusahaan. Sekarang ini perusahaan sudah tidak memandang bahwa *stakeholder* mereka hanya investor dan kreditor saja. Konsep yang mendasari mengenai siapa saja yang termasuk dalam *stakeholder* perusahaan sekarang ini telah berkembang mengikuti perubahan lingkungan bisnis dan kompleksnya aktivitas bisnis perusahaan. Dengan menggunakan definisi diatas, pemerintah bisa saja dikatakan sebagai *stakeholder* bagi perusahaan karena pemerintah mempunyai kepentingan atas aktivitas perusahaan dan keberadaan perusahaan sebagai salah satu elemen sistem sosial dalam sebuah negara oleh karena itu, perusahaan tidak bisa mengabaikan eksistensi pemerintah dalam melakukan operasinya.

Terdapatnya birokrasi yang mengatur jalanya perusahaan dalam sebuah negara yang harus ditaati oleh perusahaan melauai kepatuhan terhadap peraturan pemerintah menjadikan terciptanya sebuah hubungan antara perusahaan dengan pemerintah. Studi Bank Dunia (Howard Fox, 2002)¹³ menunjukkan, peran pemerintah yang terkait dengan CSR meliputi:

- a. Pengembangan kebijakan yang menyehatkan pasar
- b. Keikutsertaan sumber daya, dukungan politik bagi pelaku CSR
- c. Menciptakan insentif
- d. Meningkatkan kemampuan organisasi.

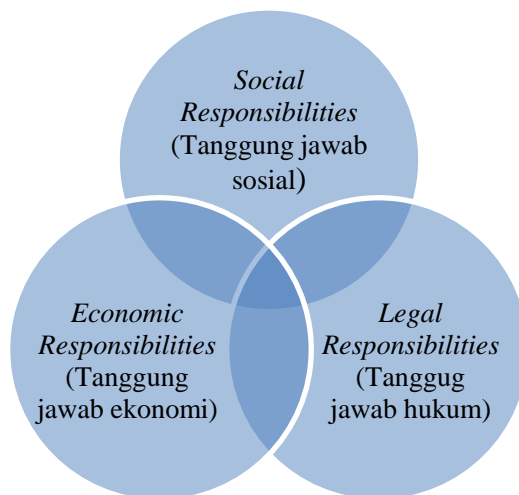
¹²Ghozali, Imam dan Anis Chariri., *Teori Akuntansi*, (Badan Penerbit Universitas Diponegoro ,Semarang: 2007), hlm.64

¹³Suprpto, Siti Adipringadi Adiwoso, *Pola Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Lokal di Jakarta*, (Galang vol. 1 No. 2, Januari 2006), hlm. 11

Menurut Post (2002:69), secara simultan perusahaan akan menjalankan tiga jenis tanggung jawab yang berbeda-beda kepada pemangku kepentingan, dimana ketiga jenis tanggung jawab tersebut harus dilaksanakan secara seimbang. Ketiga jenis tanggung jawab tersebut mencakup: *economic responsibility*, *legal responsibility*, dan *social responsibility*.

Gambar 2.2

Ragam Tanggung Jawab Perusahaan



Sumber: Dikutip dari Post, Lawrence, dan Weber, 2002.

Tanggung jawab hukum, merupakan suatu bentuk pertanggung jawaban sebuah perusahaan terhadap *stakeholder* nya, yakni pemerintah. Kendati perusahaan korporasi didirikan untuk menghasilkan laba, akan tetapi dalam melaksanakan kegiatan perindustriannya perusahaan harus mematuhi berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hukum dan peraturan dibuat agar perusahaan berjalan sesuai dengan harapan masyarakat. Selain itu, hukum dan peraturan juga membantu menciptakan persaingan bisnis yang adil dan tertata. Tujuan penegakkan hukum dan peraturan lainnya adalah agar perusahaan bisa saling menunjukkan eksistensi nya di depan masyarakat umum.

Dewasa ini, *stakeholder* semakin menyadari akan pentingnya dampak dari keputusan-keputusan perusahaan terhadap masyarakat dan lingkungan. Perusahaan dituntut untuk lebih melibatkan beragam *stakeholder* dalam proses pembuatan keputusan dan memerhatikan tantangan-tantangan serta kebutuhan masyarakat, khususnya di sekitar perusahaan beroperasi. Para pemangku kepentingan ini dapat memberi *reward* atau *punishment* terhadap perusahaan. Perusahaan semakin dituntut untuk mengubah perilaku ekonominya agar lebih sesuai dengan etika bisnis. Dalam konteks ini, maka CSR dapat: Mengurangi kerentanan dan instabilitas operasi perusahaan terkait menguatnya hubungan dengan masyarakat; dan f Mempertegas reputasi dan citra perusahaan¹⁴.

Menurut *the Clarkson Centre for Business Ethics* (1999) dalam Magness (2008) *stakeholder* perusahaan dibagi kedalam dua bentuk besar yaitu *primary stakeholders* dan *secondary stakeholders*. *Primary stakeholders* merupakan pihak-pihak yang

¹⁴Suharto, Edi. *Corporate Social Responsibility: Konsep dan Perkembangan Pemikiran*. Disampaikan pada Workshop Tanggung Jawab Sosial Perusahaan, Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta, 6-8 Mei 2008. Website: www.policy.hu/suharto; Diakses pada 2 Otober 2015.

mempunyai kepentingan secara ekonomi terhadap perusahaan dan menanggung risiko seperti misalnya investor, kreditor, karyawan, komunitas lokal namun disisi lain pemerintah juga termasuk kedalam golongan *primary stakeholders* walaupun tidak secara langsung mempunyai hubungan secara ekonomi namun hubungan diantara keduanya lebih bersifat non-kontraktual. Bentuk yang kedua adalah *secondary stakeholders* dimana sifat hubungan keduanya saling mempengaruhi namun kelangsungan hidup perusahaan secara ekonomi tidak ditentukan oleh *stakeholder* jenis ini. Contoh *secondary stakeholders* adalah media dan kelompok kepentingan seperti lembaga sosial masyarakat, serikat buruh, dan sebagainya. Perkembangan teori *stakeholders* membawa perubahan terhadap indikator kesuksesan perusahaan. Hal tersebut tercermin dengan munculnya paradigma *Triple Bottom Line*¹⁵.

2.3 Regulasi Corporate Social Responsibility

Pemerintah sebagai salah satu stakeholder yang mempengaruhi tercapainya peningkatan kesejahteraan melalui CSR, memiliki beberapa kebijakan yang telah diatur. Kewajiban moral untuk melaksanakan tanggung jawab sosial secara normatif merupakan sebuah tugas moral yang harus dijalankan bagi perusahaan. Ketika perusahaan sebagai komunitas baru melakukan intervensi terhadap masyarakat lokal, sudah menjadi keharusan untuk melakukan adaptasi dan memberikan kontribusi, karena keberadaannya telah memberikan dampak positif maupun negatif.

Tidak hanya berfokus pada aspek normatif saja, saat ini CSR telah diatur dalam beberapa regulasi yang sifatnya mengikat agar perusahaan tertentu wajib melaksanakan tanggung

¹⁵Magness, Vanessa. 2006. "Strategic Posture, Financial Performance and Environmental Disclosure: An Empirical Test of Legitimacy Theory". *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, Vol. 19, No. 4, hlm. 540-563

jawab sosialnya. Terdapat proses panjang berkaitan dengan sejarah terbentuknya peraturan terkait CSR atau program yang mulanya identik dengan istilah Community Development (CD), Program Kemitraan dan Bina Lingkungan (PKBL)¹⁶.

1. Peraturan yang mengikat Badan Usaha Milik Negara (BUMN), sebagaimana Keputusan Menteri BUMN Per-05/MBU/2007 tentang Program Kemitraan Bina Lingkungan (PKBL). PKBL terdiri program perkuatan usaha kecil melalui pemberian pinjaman dana bergulir dan pendampingan (disebut Program Kemitraan), serta program pemberdayaan kondisi sosial masyarakat sekitar (disebut Program Bina Lingkungan), dengan dana kegiatan yang bersumber dari laba BUMN.
2. Peraturan mengikat Perseroan Terbatas (PT) yang operasionalnya terkait Sumber Daya Alam (SDA), yaitu Undang-Undang Perseroan Terbatas Nomor 40 Tahun 2007. Dalam pasal 74 disebutkan: (1) Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam, wajib melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan, (2) Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan sebagaimana dimaksud ayat (1) merupakan kewajiban Perseroan yang dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya Perseroan yang pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran.
3. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 47 Tahun 2012 Tentang Tanggungjawab Sosial dan Lingkungan. PP ini melaksanakan ketentuan Pasal 74 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 . Dalam PP ini, perseroan yang kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam diwajibkan untuk melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan. Kegiatan dalam memenuhi kewajiban tanggung jawab sosial dan lingkungan tersebut harus

¹⁶ Amerta Social Consulting & Resourcing. "Tujuh Regulasi CSR di Indonesia". Terbit 12 Maret 2014. <http://www.amerta.id/2014/03/12/537/tujuh-regulasi-csr-di-indonesia.php>. Diakses pada 14 Oktober 2015.

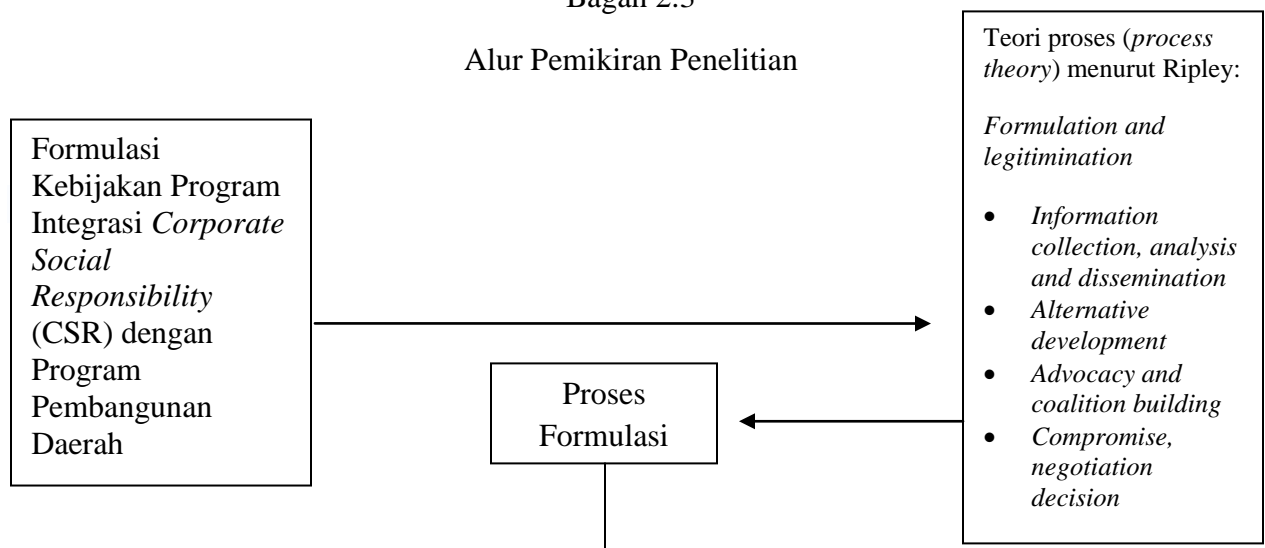
dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya Perseroan yang dilaksanakan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajiban.

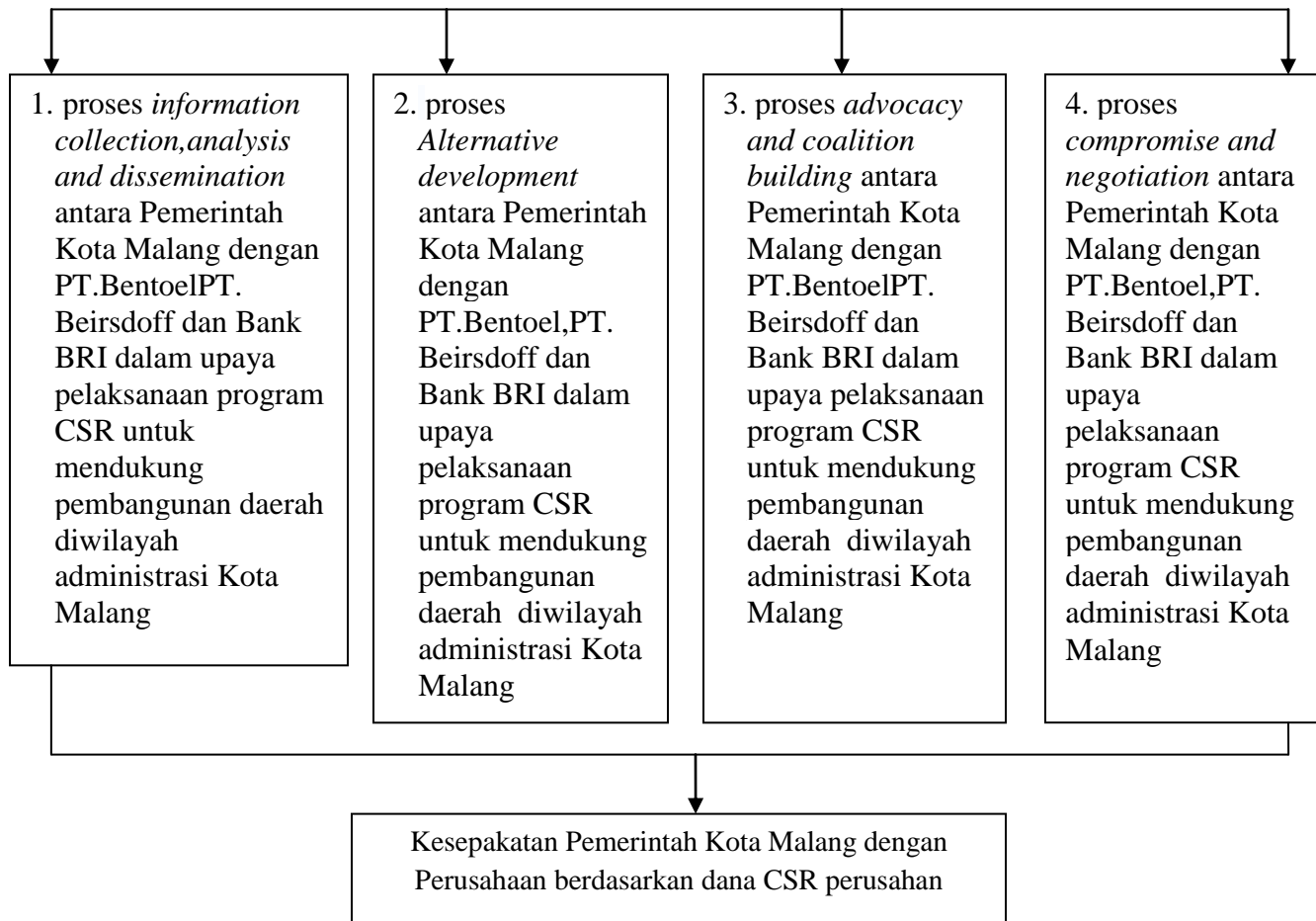
4. Peraturan yang mengikat jenis perusahaan penanaman modal, yaitu Undang-Undang Penanaman Modal Nomor 25 Tahun 2007. Dalam Pasal 15 (b) dinyatakan bahwa “Setiap penanam modal berkewajiban melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaan.” Sanksi-sanksi, diatur dalam Pasal 34, berupa sanksi administratif dan sanksi lainnya, diantaranya: (a) Peringatan tertulis; (b) pembatasan kegiatan usaha; (c) pembekuan kegiatan usaha dan/atau fasilitas penanaman modal; atau (d) pencabutan kegiatan usaha dan/atau fasilitas penanaman modal
5. Peraturan Menteri Sosial RI Nomor 13 Tahun 2012 tentang Forum tanggungjawab dunia usaha dalam penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial. Kementrian Sosial memandang penting dibentuknya forum CSR pada level Provinsi, sebagai sarana kemitraan antara pemerintah dengan dunia usaha. Rekomendasi Permensos adalah dibentuknya Forum CSR di tingkat provinsi beserta pengisian struktur kepengurusan yang dikukuhkan oleh Gubernur.
6. Pergub Jatim no. 52 tahun 2012 tentang petunjuk pelaksanaan dan diperjelas dengan Perda Jatim no. 4 tahun 2011 tentang tanggung jawab sosial perusahaan.

2.5 Kerangka Pemikiran

Berdasarkan rumusan masalah dan teori yang telah dijabarkan sebelumnya, untuk memudahkan dalam penelitian selanjutnya maka peneliti menggambarkan alur pikir berikut:

Bagan 2.3
Alur Pemikiran Penelitian





Sumber: Diolah oleh peneliti tahun 2017

Berdasarkan alur pikir diatas, maka dapat dijelaskan bahwa Pemerintah Kota malang sebagai aktor pembuat kebijakan, menjalankan tugasnya dengan membuat berbagai kebijakan mengenai CSR. selama ini kita tahu bahwa CSR yang dilakukan oleh perusahaan di Kota Malang tak banyak yang mampu menarik perhatian masyarakat. Hingga pada akhirnya masa jabatan Moch. Anton sebagai Walikota Malang membuat suatu gebrakan baru dengan membangun dan menghias taman kota berdasarkan CSR dari berbagai perusahaan.

Pemda Kota Malang melaksanakan tugasnya bekerja sama dengan Bapeda dan juga berkordinasi dengan PT Bentoel, PT Beiersdoff Indonesia dan Bank BRI dalam rangka untuk

mempersiapkan berbagai kebutuhan terkait dengan pengembangan alternatif kebijakan yang sesuai dengan kondisi fisik wilayah sehingga menghasilkan peningkatan pembangunan daerah berdasarkan dana program CSR. Pemilihan alternatif kebijakan yang di siapkan Pemerintah Kota Malang di bawah kordinasi Abah Anton yang dipersiapkan untuk membuat keputusan kebijakan yang dapat diterapkan sesuai dengan proses integrasi antara Pemerintah Kota dengan PT Bentoel, PT Beirsdoeff dan Bank BRI mengenai realisasi program CSR di Kota Malang.

Pemerintah Kota Malang melakukan proses advokasi yakni bertujuan membuka keran keran saran dan masukan bagi individu atau kelompok terkait rancangan dan rencana realisasi program CSR tersebut serta membangun basis pendukung terhadap kebijakan yang di laksanakan dan hal ini tidak terlepas dalam membangun kemitraan antara pemerintah Kota Malang dengan PT Bentoel,PT Berisdoff dan Bank BRI.

Proses tahap negosiasi dengan stakeholder terkait guna membicarakan apa saja yang akan dibutuhkan ketika implementasi kebijakan. Kompromi yang dilakukan antar *stakeholder* sangat menentukan bagi Pemerintah Kota Malang dan perusahaan terkait, karena disinilah letak formulasi kebijakan yang sesungguhnya. Membangun kerjasama yang baik antar *stakeholder* mampu mewujudkan sebuah kebijakan yang berguna bagi masyarakat dan dapat direalisasikan sesuai rencana dan aturan yang berlaku.